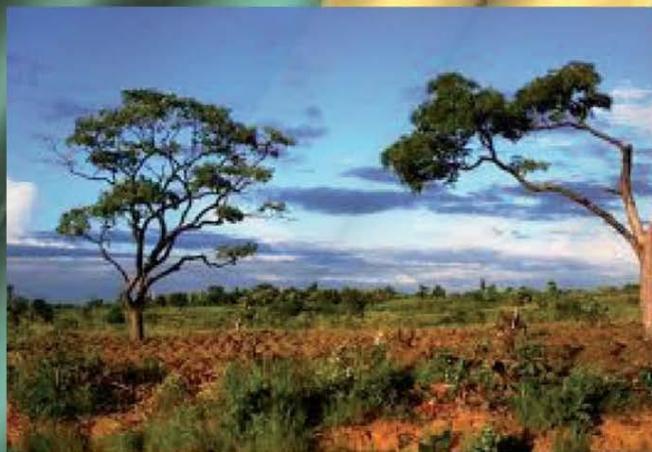


XIII^e Colloque annuel XIII Annual Symposium



**La Maîtrise des Risques
face aux nouveaux enjeux
de la Comptabilité publique**

**Risk management in face
of new public accounting
challenges**

TOGO

Lomé - Lomé

2-4 décembre 2019

2-4 December 2019





XIII^e Colloque annuel

Lomé – TOGO

**La maîtrise des risques face aux
nouveaux enjeux de la
Comptabilité publique**

XIII^{ème} Colloque annuel de l'association internationale des services du trésor



Lomé (Togo), du 02 au 04 Décembre 2019

1	PROGRAMME	4
2	TERMES DE REFERENCE	5
3	TABLE RONDE 1	7
3.1	Echanges avec la salle	15
4	TABLE RONDE 2	17
4.1	Echanges avec la salle	21
5	RESTITUTION DES TRAVAUX	22
5.1	Atelier 1	22
5.2	Atelier 2	22
5.3	Atelier 3	22
6	PARTICIPANTS	23

1 PROGRAMME

Lundi 2 décembre

Matin

8h30 : **Accueil**

9h00 – 9h30 : **Cérémonie d'ouverture du colloque**

- Allocution du Président de l'AIST
- Allocution du Secrétaire général de l'AIST
- Allocution de Monsieur le Ministre des Finances ou son représentant

9h30 – 10h00 : **Pause**

10h00 – 12h30 : Table ronde N°1 : La maîtrise des risques : concepts et enjeux - débat

12h30 – 14h00 : **Déjeuner**

Après-midi

14h00 – 15h30 : Table ronde N°2 : La maîtrise des risques comptables face aux nouveaux défis

15h30 – 16h00 : **Pause**

16h00 – 17h45 : Travaux en ateliers Round 1

Atelier 1 : Maîtrise des risques, organisation et acteurs

Atelier 2 : Maîtrise des risques et réformes comptables

Atelier 3 : Maîtrise des risques et systèmes d'information

Mardi 3 décembre

Matin

8h30 – 10h15 : Travaux en atelier Round 2

10h15 – 10h45 : **Pause**

10h45 – 12h30 : Travaux en atelier Round 3

12h30 – 14h00 : **Déjeuner**

Après-midi

14h00 – 15h00 : Préparation de la synthèse (pour les rapporteurs et animateurs)

15h00 – 16h00 : Présentation de la synthèse

16h00 – 16h15 : **Pause**

16h15 – 16h30 : **Clôture du colloque et présentation du pays d'accueil du colloque 2020**

2 TERMES DE REFERENCE

Toutes les administrations financières gérant des fonds publics et des informations sensibles, sont, par nature, fortement exposées aux risques. Cette exposition peut, certes, varier en fonction de la taille, de la diversité des missions ou du niveau de déconcentration des responsabilités. Elle reste néanmoins omniprésente et protéiforme et constitue un défi à relever au quotidien.

Dans un environnement extérieur de plus en plus exigeant, il faut donc diminuer cette exposition aux risques et définir une politique de maîtrise d'activité tout en veillant à la performance globale de la mission. A cette fin, nos administrations doivent être en capacité de démontrer que leurs activités sont sous contrôle et qu'elles sont réalisées dans des conditions satisfaisantes et sécurisées.

Des obligations et sujétions particulières s'appliquent également aux agents publics en vertu de leur statut, de la séparation des tâches entre ordonnateurs et comptable et des contrôles confiés à nos administrations respectives par les lois et décrets relatifs à la gestion budgétaire et comptable.

Nos réseaux sont en effet fortement exposés au regard de leur responsabilité dans l'activité financière de l'État, de leur mission de tenue des comptes publics et des réformes administratives qui peuvent, le cas échéant, concerner directement des directions des ministères économiques et financiers. La sensibilité des processus gérés et des informations détenues ou bien encore le maniement de fonds publics accroissent également cette exposition.

Partant de ces constats, l'AIST a décidé de consacrer un cycle de travail à la maîtrise des risques et consacrer le prochain colloque à la définition des enjeux auxquels il faut faire face et des apports concrets qui peuvent être attendus des travaux qui seront menés dans les mois à venir.

Pour cela, il convient en premier lieu de s'interroger sur ce que recouvre pour les pays membres de l'AIST, la notion de maîtrise des risques en général et de maîtrise des risques comptables en particulier. La recherche d'une définition commune constitue probablement un préalable pour pouvoir aller plus loin et définir, dans un second temps, le périmètre à arrêter ainsi que les acteurs concernés.

Ainsi, par exemple, en matière de risques comptables, au-delà de l'activité de tenue des comptes de l'État l'approche peut être élargie à toutes les entités publiques, dont les établissements publics et les collectivités territoriales. De la même manière, la réflexion peut à la fois porter sur les comptables principaux mais peut également inclure les comptables secondaires.

S'agissant de la maîtrise des risques comptables, l'environnement extérieur est de plus en plus exigeant : le cadre législatif se densifie (lois organiques relatives aux lois de finances ou assimilées), tandis que les administrations se veulent de plus en plus transparentes quant à leur action. Dans le même temps, la culture du compte-rendu de l'action progresse et les normes internationales et nationales s'étoffent.

Dans cette mesure, il convient de s'interroger et de mesurer les effets de ce mouvement sur le dispositif de maîtrise des risques dans le contexte fréquemment rencontré de réformes comptables et/ou d'adoption d'une comptabilité en droits constatés.

Les travaux en ateliers viseront ensuite à approfondir la réflexion sur plusieurs points incontournables en matière de maîtrise des risques :

- L'organisation et les acteurs afin de définir le bon niveau de pilotage et d'interlocution pour asseoir un dispositif de qualité et respecté. Une telle démarche doit reposer sur une appropriation managériale quant aux objectifs à atteindre et aux risques à couvrir. Les attributions, la définition des organigrammes, les prérogatives accordées constituent autant de sujets de réflexion pour arbitrer de manière pragmatique entre objectifs à atteindre, moyens accordés et outils mis à disposition des responsables pour la conduite de leurs contrôles.

- L'adaptation aux réformes comptables en cours en intégrant au mieux les évolutions normatives internationales et nationales de sorte de limiter l'impact et la réalisation de risques. Le cadre d'échanges de l'AIST doit permettre de dégager les bonnes pratiques déjà mises en œuvre quant à la prise en compte des risques nouveaux imputables directement ou indirectement aux réformes comptables.
- Les systèmes d'information dès lors que l'informatisation de la tenue de la comptabilité doit, par nature, permettre de sécuriser les opérations par leur traçage et leur normalisation. Pour autant l'identification des principaux points de fragilité qui perdurent dans les processus d'information comptable est essentielle. Par ailleurs, l'intérêt et la portée de l'informatisation du contrôle interne en tant que tel, dans son traçage et sa conservation, ainsi que la fluidité des échanges qu'elle est susceptible d'engendrer peuvent utilement être évoqués.

3 TABLE RONDE 1

Intervenants :

M. Bachirou MOHAMADOU, Chef de Cellule des Relations financières internationales, Cameroun ;

M. Abou GBANE, Conseiller technique, Côte d'Ivoire ;

M. Serge RAMANGALAHY, Conseiller résident au Mali et au Burkina Faso ;

M. Jérémy DELALIN, Administrateur des Finances publiques adjoint, France.

Modérateur :

M. Elonyo Apollinaire EMEGNIMO, Directeur général adjoint du Trésor et de la Comptabilité publique, Togo.

Elonyo Apollinaire EMEGNIMO

Cette année, le thème retenu est celui de la maîtrise des risques. Pour en parler, nous aurons quatre présentations de Messieurs Bachirou MOHAMADOU (Cameroun), Serge RAMANGALAHY (FMI), Abou GBANE (Côte d'Ivoire) et Jérémy DELALIN (France).

Bachirou MOHAMADOU

En guise d'introduction, je dirais que le management des organisations publiques comme privées a de tout temps reposé sur un pilier majeur, celui de la production des informations comptables et financières fiables. Au cours des dernières décennies, les scandales financiers qui ont ébranlé le monde de la finance ont conduit au renforcement du dispositif de contrôle interne et de l'audit interne au sein des organisations privées comme publiques, l'objectif étant de parvenir à une meilleure maîtrise des risques. Nous sommes ainsi passés du contrôle interne à la maîtrise des risques, dont il importe de préciser les enjeux et les concepts.

Selon la définition la plus souvent retenue au niveau international, le contrôle interne est l'ensemble des dispositifs choisis par l'encadrement et mis en œuvre par les responsables de tout niveau pour maîtriser le fonctionnement de leur activité. Le COSO définit le contrôle interne comme un processus mis en œuvre par la Direction générale, la hiérarchie et le personnel d'une organisation. Il est destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation d'objectifs entrant dans les catégories suivantes :

- la réalisation et l'optimisation des opérations,
- la fiabilisation des informations financières,
- la conformité aux lois et règlements en vigueur.

Le contrôle interne est un système quotidien, permanent et évolutif. Comme l'indiquent les standards, les objectifs d'une entité publique peuvent être regroupés en quatre catégories :

- la conformité aux lois et règlements,
- l'efficacité et l'efficience de la gestion,
- la fiabilité de l'information interne et externe,
- la sauvegarde du patrimoine.

Comme vous le savez, le problème que nous rencontrons souvent avec la notion de contrôle interne est lié à sa mauvaise traduction. Le terme « *internal control* » n'a pas toujours été conformément traduit en langue française. En réalité, le terme anglais renvoie aux notions de la maîtrise et de la gestion, et par prolongement, à la maîtrise du management. C'est la raison pour laquelle nous sommes passés du contrôle interne à la maîtrise des risques. L'objectif majeur du contrôle interne est d'offrir aux managers un outil efficace pour les aider à maîtriser les risques qui pèsent sur leur activité et favoriser l'atteinte de leurs objectifs. Nous relevons que dans l'environnement de la gestion des finances publiques qui nous regroupe aujourd'hui, ces objectifs

relèvent de deux niveaux de préoccupation :

- les préoccupations de conformité à la réglementation, notamment en matière de procédures financières, comptables et fiscales,
- les préoccupations de performance qui s'articulent autour de la gestion par la performance, soit la gestion axée sur les résultats.

La mise en œuvre d'une démarche de contrôle interne implique une réflexion sur les points forts et sur les points de fragilité de l'organisation et des procédures mises en œuvre au sein d'une entité. Tout le personnel, depuis le top management jusqu'aux opérationnels est impliqué et acteur de la démarche. Les managers décident des dispositifs à mettre en place et peuvent en déléguer le pilotage opérationnel à un service particulièrement concerné par la démarche. Les autres personnels mettent en place les activités de contrôle, c'est-à-dire les mesures de couverture des risques.

Le risque se définit comme tout événement, action ou inaction, de nature à empêcher une organisation d'atteindre ses objectifs. Ce risque est évalué en fonction de deux éléments : la probabilité que ce risque se réalise et l'impact que cela pourrait avoir s'il se matérialisait. Un risque sera considéré comme « majeur » lorsque la probabilité et l'impact seront élevés.

Essayons de catégoriser les risques que nous pouvons rencontrer au sein des organisations :

Les risques organisationnels, liés à l'organisation et à la structure et à un certain nombre de facteurs de risques, comme la dilution des responsabilités, l'absence de délégations et d'habilitations, l'absence de politique d'objectifs, l'absence de politique documentaire.

Les risques opérationnels. Ici, les facteurs de risque sont : le non-respect des règles budgétaires, le non-respect des règles de la commande publique, l'insuffisante traçabilité des opérations, l'absence de sincérité comptable.

Les risques liés au changement, comme l'évolution du rôle ou des procédures, une nouvelle législation, une nouvelle réglementation ou l'introduction de nouvelles technologies.

Nous en arrivons à présent à la démarche de mise en place d'un dispositif de maîtrise des risques. Cette démarche comporte un certain nombre d'étapes :

- 1 identifier et hiérarchiser les risques comptables pour construire une cartographie des processus. Ensuite, en fonction d'un objectif de clarté comptable, il faudra établir une catégorie de risques se déclinant dans un plan d'action visant à maîtriser ces risques.
- 2 renforcer les dispositifs de contrôle interne. À ce niveau, il faut organiser la fonction comptable, la documenter et garantir la traçabilité.
- 3 mettre en place un dispositif d'évaluation du contrôle interne. À ce niveau, il s'agit de diagnostiquer les processus par les acteurs de la fonction comptable (auditer, par les acteurs extérieurs à la fonction comptable et réaliser un reporting sur le résultat des évaluations afin d'enrichir la cartographie des risques).

Pour résumer la démarche de maîtrise de risques, il me semble important de revenir sur les trois leviers opérationnels :

- organiser la fonction comptable et financière,
- documenter l'organisation, les procédures et les risques,
- tracer les acteurs et les opérations comptables.

Dans la mesure où il est responsable de cet objectif, le top manager est clairement identifié comme le responsable du contrôle interne et de son organisation.

Nous en arrivons aux enjeux : quels sont les enjeux de la mise en place de la maîtrise des risques ?

- fiabiliser la qualité des comptes publics,
- connaître le patrimoine et la situation financière de l'État,
- améliorer le climat des affaires,
- favoriser la transparence des comptes publics,
- favoriser une meilleure notation de l'État par les institutions dédiées et garantir sa crédibilité.

Pour conclure, je dirais que le management des risques s'intègre dans le cadre d'une démarche globale et

progressive, en vue d'améliorer la qualité des informations comptables et financières de l'organisation, dans un but d'information, de valorisation et de transparence. Certains dispositifs infusent toutes les couches de l'organisation et permettent de donner l'assurance raisonnable que les risques sont maîtrisés. Merci pour votre attention.

Elonyo Apollinaire EMEGNIMO

Après cette intervention, M. Serge RAMANGALAHY va également aborder le concept de la maîtrise de risques.

Serge RAMANGALAHY

Comme cela a été dit, le développement de la démarche de maîtrise des risques dans nos pays s'inscrit dans le cadre d'une réforme très ample de l'État. Cette réforme vise deux objectifs en particulier :

- la recherche de la performance dans l'administration publique, à travers la responsabilisation des acteurs,
- la transparence et la redevabilité attendues par les contribuables, les usagers des services publics, la société civile et les institutions supérieures de contrôle.

Par rapport à ces exigences, la démarche de maîtrise des risques occupe une place très importante dans les réformes en cours au sein de nos États. C'est dans ce cadre que la définition du risque et de la maîtrise des risques prend une place particulière. Je vais ici proposer deux définitions qui rejoignent celles de M. Bachirou MOHAMADOU :

- la première, issue du COSO 2013, nous indique que « *le risque est la possibilité qu'un évènement se produise et qu'il affecte la réalisation des objectifs.* »
- la deuxième définition me semble plus pratique et explicite par rapport à nos métiers. C'est celle de l'institut français d'audit et de contrôle interne : « *le risque est la possibilité que se produise un évènement qui aura un impact sur la réalisation des objectifs. Ce risque se mesure en termes de compétences et de probabilité.* »

Le dispositif de gestion des risques est un processus qui va viser à identifier ces risques, à les évaluer, à les mettre sous contrôle, soit à piloter l'organisation, de manière à ce que nous ayons une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de l'organisation. Il importe de préciser que nous ne pouvons pas nous inscrire dans une démarche de « zéro » risque. Nous visons une assurance raisonnable, compte tenu des moyens dont nous disposons.

Très souvent, la démarche mise en œuvre s'appuie sur une réflexion sur les missions que nos administrations doivent conduire : la tenue de la comptabilité de l'État, la gestion et l'exécution des dépenses de l'État, la gestion comptable et financière des collectivités territoriales, la gestion de la Trésorerie de l'État, le recouvrement de l'impôt. Parfois, ces métiers relèvent de l'administration de l'État. Parfois, un certain nombre de ces fonctions peuvent être déléguées à des acteurs extérieurs. À partir du moment où ces processus métiers sont définis, nous sommes amenés à définir les grands objectifs stratégiques (qualité de service, performance de l'administration) qui vont se décliner ensuite en objectifs opérationnels.

Si les objectifs sont bien définis, nous voyons que se dessine l'identification des risques, avec les différentes catégories : risques financiers, opérationnels, liés au changement. Le dispositif de maîtrise des risques va en découler à travers l'identification d'un certain nombre d'instruments :

- le positionnement et l'identification des acteurs à mobiliser,
- la stratégie ou le positionnement national qui seront mis en œuvre pour mettre en place ce contrôle d'activité et garantir que l'entité atteigne ses objectifs.

Dans cette démarche de maîtrise des risques, deux concepts en particulier sont importants :

- le risque brut (ou risque inhérent), soit le risque qui existe lorsqu'il n'existe pas encore de dispositif de contrôle interne. Nous parlons également de risque inhérent,
- le risque résiduel ou risque net est identifié et mesuré une fois que le dispositif de contrôle interne est mis en place.

Différentes stratégies peuvent exister en fonction des risques identifiés et de leurs impacts. Les risques peuvent

être classés en deux grandes catégories :

- les risques endogènes, qui sont liés à l'activité de l'entité elle-même (son activité, son organisation, les processus mis en œuvre, le système d'information déployé),
- les risques exogènes, liés à l'environnement de l'entité.

Nous pouvons également définir et catégoriser ces risques en risques opérationnels, organisationnels, financiers.

Je voudrais en particulier revenir sur la dernière catégorie, celle du risque lié au changement. Dans nos contextes, nos administrations sont fortement exposées aux différents risques liés au changement. Ces risques présentent la particularité d'être une combinaison des précédents risques dans un contexte de conduite du changement. En ce sens, les risques liés au changement constituent une zone sensible, à mettre sous contrôle, dans le contexte de la réforme des finances publiques.

Le contrôle interne occupe une place particulière. Il faut insister sur la bonne compréhension de ce qui est entendu comme contrôle interne. Je reprends ici une définition tirée des lignes directrices de l'institut international des organisations de contrôle externe : « *le contrôle interne est un processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques, afin de fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs généraux de l'organisation* ».

Ces objectifs généraux sont :

- l'exécution d'opérations efficaces et efficaces,
- l'obligation de rendre compte,
- la conformité aux lois et règlements,
- la protection des ressources contre les pertes et les mauvais usages.

Il importe de comprendre – et ce n'est pas toujours bien compris par les acteurs traditionnels du contrôle, qui se placent dans une démarche d'investigation et de vérification – que le contrôle interne est véritablement un processus intégré mis en œuvre par tous les acteurs à leurs différents niveaux. Ce processus doit être intégré aux activités quotidiennes afin de mettre sous contrôle les risques existants et donner à cette organisation une assurance raisonnable que les objectifs sont atteints.

Les différents leviers du contrôle interne sont de trois ordres :

- les procédures et les documents écrits,
- les systèmes de gestion et de contrôle, soit les systèmes d'information,
- les contrôles proprement dits, avec vérification sur pièces et sur place.

L'un des points qui nous semblent essentiels dans la démarche de contrôle porte sur la vérification de l'effectivité et l'efficacité du dispositif. Nous avons vu que la démarche méthodologique consistait à partir de l'entité ou des processus mis en œuvre, avec des risques identifiés et qualifiés. Viennent ensuite l'identification des mesures qui permettent de mettre ces risques sous contrôle, puis l'évaluation du degré de mise en œuvre et d'efficacité des différentes mesures en les corroborant au sein des services.

Dans ce cadre, pour repartir de la cartographie des risques, nous identifions des risques élevés, moyens et faibles. La démarche consiste à faire en sorte que les risques identifiés comme élevés soient diminués, soit en veillant à ce que leur impact soit moins fort pour l'organisation ou leur fréquence soit moins élevée, ou encore par une combinaison des deux.

Il existe un certain nombre de limites du contrôle interne. Nous en identifions particulièrement deux :

- *le facteur humain* : le contrôle interne est mis en œuvre par des acteurs humains, susceptibles de commettre des erreurs de jugement, d'interprétation, d'évaluation.
- *les contraintes financières* : les administrations sont soumises à des contraintes de ressources. Il est donc difficile de vouloir aller vers le risque zéro, car l'application de mesures de plus en plus contraignantes risque de s'avérer onéreuse. Il importe donc de trouver le point d'équilibre entre le bénéfice attendu ou obtenu et le coût de la mesure de contrôle interne ou de maîtrise des risques mise en œuvre.

C'est dans ce cadre que s'inscrit l'audit. Nous pourrions comparer le couple contrôle interne/audit interne à

une sorte de rasoir à deux lames. L'audit interne vient analyser le contrôle interne mis en œuvre et apporte des suggestions et des propositions qui seront traduites dans des plans d'action.

La boîte à outils que je souhaite vous proposer en matière d'audit interne est composée de plusieurs éléments :

- l'organigramme fonctionnel, qui vise à décrire l'organisation d'un service en matière d'attribution des tâches,
- les tableaux de bord. Les administrations mobilisent de plus en plus de systèmes d'information et il importe que ces systèmes d'information puissent produire des éléments d'analyse et de pilotage en ciblant par exemple très régulièrement des comptes qui posent des difficultés ou qui présentent des risques importants,
- les comptes doivent être tenus au quotidien et permettre des ajustements réguliers.

Elonyo Apollinaire EMEGNIMO

Merci beaucoup. Nous allons passer à la présentation de M. Abou GBANE.

Abou GBANE

Je vais exposer rapidement l'expérience du Trésor public, en commençant par revenir sur les nombreux risques opérationnels, notamment :

- le risque lié au système d'information,
- le risque financier,
- le risque stratégique,
- les risques liés aux aléas (tremblements de terre, problèmes de sécurité).

La criticité du risque est la probabilité multipliée par son impact. Manager la gestion du risque implique de trouver des activités coordonnées dans le but de diriger un organisme. Il est nécessaire de bien identifier les risques, les analyser, les évaluer et les traiter. Dans le cadre du traitement, nous devons adopter des mesures correctives. Comme cela a été indiqué, ces mesures correctives permettent de faire passer le risque brut en risque résiduel ou inhérent. Le risque résiduel subsiste, quelles que soient les actions employées.

La maîtrise des risques consiste à s'assurer de la conformité aux lois et aux règlements en vigueur. En qualité de service public, notre premier engagement est de nous conformer aux lois et aux textes en vigueur, sur le plan international, régional ou interne. Notre rôle est de fournir à l'État et aux décideurs des états financiers qui constituent l'image fidèle des opérations financières de l'État et qui permettent aux autorités de prendre les bonnes décisions. Sur ces aspects, les risques peuvent être nombreux.

Le Trésor de Côte d'Ivoire a mis en place une démarche de maîtrise des risques en parcourant les étapes suivantes :

- le renforcement du cadre organisationnel et institutionnel,
- l'analyse des traitements, la surveillance et la revue. Cette revue doit être opérée de façon périodique, de sorte à pouvoir agir sur le risque résiduel.

La lutte contre les risques doit se faire dans un cadre organisationnel de contrôle. Au niveau du Trésor, nous avons mis en place – au-delà des dispositions légales et réglementaires – le manuel de procédures, le manuel de management de la performance, un code éthique et de déontologie, un contrôle interne, une maîtrise des risques. Ont également été mis en place un Comité des risques et un Comité d'éthique, une division de l'audit (présente au sein de l'inspection générale du Trésor public). Le Comité des risques coordonne l'ensemble des actions contre les risques.

Le travail de lutte contre les risques doit se faire dans un cadre précis. Nous parlons d'une vision interne du *leadership* dans l'objectif de bâtir un Trésor public performant, capable d'accompagner l'État dans ses efforts de croissance économique et de développement. Cet objectif posé, nous identifions un plan stratégique et coordonné de développement, conçu en quatre axes :

- accélérer la modernisation des outils et des méthodes de gestion,
- accroître et pérenniser les capacités de financement de l'État,
- améliorer la transparence et la gouvernance,
- renforcer les capacités opérationnelles et le bien-être social du personnel.

Ce plan stratégique (2016-2020) fixe le cadre global dans lequel l'ensemble des actions de maîtrise des risques va s'opérer. Dans le cadre de ce plan, six risques ont été identifiés :

- l'absence de planification stratégique ou l'inefficacité de la stratégie existante,
- la résistance au changement,
- le management institutionnel inadapté,
- l'absence ou l'insuffisance de ressources pour le financement des activités,
- l'absence de planification du projet,
- le non-déploiement ou le déploiement partiel du dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques.

Pour chacun de ces risques, une cotation sur la probabilité et sur l'impact est réalisée. Cette méthode doit être répétée pour chaque axe, pour chaque objectif et pour chaque activité. Dans la mesure où il est nécessaire de coordonner l'ensemble des actions, le Trésor public a décidé de mettre en œuvre une démarche qualité, basée sur un système de management de la qualité combiné à un contrôle interne et à un dispositif de maîtrise des risques, de façon à coordonner l'ensemble des actions et à maîtriser l'ensemble de la méthodologie, sans exclure aucune entité ni aucun service. Dix-neuf processus ont été définis à cet effet, dans trois grandes catégories :

- des processus de management,
- des processus supports,
- des processus métier.

Chaque processus est soumis à un dispositif de maîtrise des risques de manière à coordonner l'ensemble des actions. Lorsque le Comité de direction du Trésor se réunit, ces dispositifs permettent de piloter les progrès mis en œuvre.

Elonyo Apollinaire EMEGNIMO

Merci pour cette présentation, qui a notamment porté sur les dispositifs mis en œuvre en Côte d'Ivoire. Nous allons à présent écouter M. JérémY DELALIN qui va nous expliquer ce qui se fait en France.

JérémY DELALIN

En substance, du point de vue de la France, nous sommes en phase avec les concepts et les enjeux que chacun a décrits avant moi. Si vous le voulez bien, je vais faire dialoguer tout ce que nous nous sommes dit à présent avec l'expérience française, pour apporter quelques éléments sur ce que la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) a mis en œuvre du point de vue de la maîtrise des risques.

Pour résumer les choses, la problématique sous-tendue par mon propos est la suivante : « *quelle est la place de la maîtrise des risques à la DGFIP aujourd'hui ?* » S'agissant de la définition, elle est très proche de ce qui a été dit. La France a tout simplement repris dans ses normes la définition que nous trouvons sur le plan international, avec toute l'ambiguïté de faux-ami que crée le concept d'*internal control* notamment.

La maîtrise des risques est notamment documentée dans une circulaire du directeur général de la DGFIP. C'est un dispositif administratif qui s'assure que dans chaque entité de travail, il existe une description précise de l'organisation, des processus de travail et des types de contrôle permettant, si les prescriptions sont respectées, d'assurer la couverture des risques et de donner une assurance raisonnable, qui vise à tendre vers la limitation au plus possible de la survenance de ces risques et donc de contenir l'activité pour donner à notre administration des gages de fiabilité et de performance.

La maîtrise des risques se définit également à travers un décret de la fonction publique : « la maîtrise des risques se définit comme un ensemble de dispositifs et processus organisés, formalisés et permanents. » le dispositif de maîtrise des risques doit donc être :

- organisé autour de la description précise des processus de travail,
- formalisé, car tout contrôle interne non tracé, pour lequel nous ne retrouvons pas de pièce matérielle qui en atteste, est réputé non fait,

- permanent, puisqu'il ne s'agit pas de regarder le fonctionnement d'une structure ou de s'assurer de certains risques de manière non fréquente. C'est un processus itératif, lent, de reproduction des mêmes contrôles, qui peuvent d'ailleurs évoluer et qu'il convient de faire vivre.

Ce sont également des dispositifs choisis par l'encadrement et mis en œuvre par les responsables de tout niveau, puisque toute l'équipe est concernée par la maîtrise des risques dans une structure locale. Finalement, la maîtrise des risques est une composante active de la maîtrise d'activité.

Le contrôle interne ou la maîtrise des risques sont parfois mal vécus. Les chefs d'entité ont parfois l'impression qu'ils viennent se surajouter à toute une série de travaux colossaux qui doivent être menés. Pourtant, lorsque l'effort intellectuel et le saut culturel de considérer que la maîtrise des risques fait partie intégrante du processus de maîtrise d'activité est réalisé, nous comprenons mieux en quoi elle concourt à une meilleure performance. Une maîtrise des risques consciente, arrêtée et bien acceptée concourt à la meilleure performance d'une entité.

Pour nous, en France, les trois composantes de la maîtrise d'activité incluent la maîtrise des risques au même titre que le contrôle de gestion et l'audit. Il existe un continuum naturel entre ces trois dimensions. La maîtrise des risques vient dialoguer avec les deux autres, pour concourir à une meilleure performance.

Je me permets une petite distinction avec l'audit : la maîtrise des risques est un dispositif permanent, qui est mis en œuvre et surveillé par le chef et qui est intégrée au processus de travail de long terme. L'audit est un dispositif d'intervention ponctuelle extérieur. Mais les deux éléments peuvent s'autonourrir et se compléter pour œuvrer vers une meilleure maîtrise de l'activité et à l'atteinte des objectifs :

- assurer la maîtrise des activités par chaque service,
- diminuer l'exposition aux risques,
- améliorer la performance globale de la DGFIP,
- démontrer que les activités sont sous contrôle.

Les risques peuvent être classés de nombreuses manières. En France, une douzaine de risques sont identifiés et apparaissent comme des sous-composantes des grandes familles de risques précédemment identifiées (non-exhaustivité, insincérité, risques d'ordre juridique, risque d'image). En France, le risque d'image est important par rapport aux relations avec les partenaires et les usagers, ainsi que par rapport à la Cour des Comptes. Les comptes sont soumis à certification chaque année depuis 2006. La Cour des Comptes peut émettre des réserves et l'une d'elles porte sur le besoin de densifier la fiabilité du système de contrôle interne. Nous pouvons également évoquer les risques de fraude, que le contrôle interne vient contrer ou pallier, dans un contexte de fraude externe qui rend parfois les administrations vulnérables. La France est régulièrement soumise à des problématiques de fraude externe. Il est nécessaire de se montrer réactif et adapter le système de contrôle interne en conséquence. L'objectif est d'avoir un plan de contrôle interne et une liste de risques la plus petite possible, ce qui n'est pas aisé dans un environnement en mouvement, qui s'internationalise.

Quels outils avons-nous mis en œuvre en France ? Nous tendons vers un système relativement abouti, documenté et précis :

- la cartographie des processus,
- la cartographie des risques opérationnels,
- les référentiels de contrôle interne et les guides de procédure,
- l'organigramme fonctionnel,
- les plans de contrôle.

Lorsque ces dispositions sont réunies, nous tendons vers quelque chose qui répond aux trois enjeux :

- organiser,
- documenter,
- tracer.

En organisant, en documentant et en traçant à travers ces outils, nous obtenons le triptyque attendu d'un dispositif de maîtrise des risques. En matière de formalisation, nous disposons en France d'une application appelée AGIR, qui permet de recueillir le fruit du contrôle interne de chacun des acteurs et de tracer durablement nos démarches.

À présent, je vais insister sur l'organisation et le pilotage. Comment les choses se matérialisent-elles en termes d'organisation ?

Par la tenue du Comité national de risques et d'audit (CNRA) et de Comités départementaux des risques et de l'audit dans chacun des départements et dans chacune des directions locales de France. Cela signifie que de grandes orientations sont données à la faveur de l'exploitation des dispositifs et outils vus précédemment, soit la cartographie des processus et la cartographie des risques, qui fait émerger de nouveaux risques.

Je terminerai sur ce sujet en insistant sur les acteurs. Il me semble qu'un dispositif de maîtrise des risques abouti est un dispositif qui doit idéalement être placé à un assez haut niveau. En France, c'est le Directeur général des finances publiques qui fixe la politique nationale de maîtrise des risques (il préside le CNRA). Je vous remercie pour votre attention.

Elonyo Apollinaire EMEGNIMO

Après ces différentes présentations, que doit-on retenir du concept de maîtrise des risques ?

Jérémy DELALIN

Selon moi, le concept de maîtrise des risques doit pouvoir être élevé au rang d'élément constitutif de la maîtrise des activités. La maîtrise des risques permet d'améliorer la performance globale de notre administration.

Abou GBANE

L'enjeu est de savoir ce que l'on gagne et ce que l'on perd. Si les risques sont maîtrisés, que gagnez-vous ? s'ils ne sont pas maîtrisés, que perdez-vous ? La maîtrise des risques apporte davantage de performance.

Bachirou MOHAMADOU

Comme nous l'avons vu, la maîtrise des risques est une démarche qualité mise en place au niveau de nos administrations. Son but est d'améliorer la valorisation des informations financières et d'en renforcer la transparence.

Serge RAMANGALAHY

Je dirais que la maîtrise des risques est une activité qui doit être pleinement intégrée au déroulement des activités mises en œuvre par les organisations de manière orientée vers l'atteinte des objectifs.

Abou GBANE

Il faut tenir compte du contexte financier. Les moyens budgétaires peuvent manquer. Mais dès lors qu'un minimum de moyens est mis à disposition, la maîtrise des risques doit être envisagée.

Bachirou MOHAMADOU

Chaque pays va s'engager dans la maîtrise des risques à sa façon. Comme vous le savez, ces réformes impulsées sont le fait même des personnes qui les engagent.

Serge RAMANGALAHY

Ce qui est important dans nos pays, c'est que l'on mette en place des dispositifs adaptés aux contextes, notamment en termes de ressources humaines et financières, aux organisations en place. L'adaptabilité du dispositif au contexte des administrations constitue un facteur clef pour la réussite à moyen ou long terme.

Jérémy DELALIN

Pour prendre un regard un petit peu différent, je dirais que c'est aussi une démarche culturelle de sensibilisation et d'accompagnement des acteurs à tous les niveaux, d'explications sur ce que l'on attend d'une démarche de contrôle interne et d'un dispositif de formalisation. Je pense que la solidité d'un dispositif de maîtrise des risques réside aussi dans sa légitimité et dans son acceptation par les acteurs de tout niveau

Vous trouverez, ci-après, les liens vous permettant de consulter et/ou télécharger les diaporamas.

[Diaporama Cameroun](#)

[Diaporama Côte d'Ivoire](#)

[Diaporama FMI](#)

[Diaporama France](#)

3.1 ECHANGES AVEC LA SALLE

Salim MERAH, représentant du Trésor d'Algérie

M. DELALIN, vous avez évoqué le pilotage et vous dites qu'en France, une organisation est chargée de piloter le contrôle interne. Est-ce que le Comité national de Risques et d'Audit dont vous parliez effectue la maîtrise des risques ou assure-t-il tous les types de contrôle, incluant l'audit ? M. GBANE, vous avez bien présenté le processus du Trésor, puis vous avez parlé du processus métier et du processus support. Quelle est la relation entre les deux ? M. RAMANGALAHY, vous avez également évoqué le rapport coût/bénéfice. Quels sont les mécanismes qui permettent de maîtriser ce rapport et comment celui-ci peut-il être mesuré.

Jérémy DELALIN

Vous m'avez interrogé sur le périmètre couvert par le CNRA. Anciennement, deux structures étaient en charge de l'audit : la mission nationale d'audit et la mission nationale de maîtrise des risques. En 2013, nous avons fusionné ces deux structures pour donner naissance à la MRA. Nous nous rendons compte qu'il y a un continuum évident entre la maîtrise des risques et l'audit. Pour autant, le CNRA ne couvre que ces deux champs et pas d'autres. En l'état actuel, le contrôle de gestion est encore dissocié du risque et de l'audit.

Abou GBANE

Il existe un lien direct entre les processus métiers, les processus de réalisation et les processus de support. Je pense que les processus support apportent de l'oxygène aux processus métiers. Je vais prendre quelques exemples : pour rendre compte de nos états financiers, il est nécessaire d'avoir des personnes compétentes. Comment les rendre compétentes sans les former ? Cela implique donc un processus de formation.

Serge RAMANGALAHY

Lorsque l'on se pose la question du rapport coût/bénéfice, on s'inscrit dans une sorte de démarche de contrôle de gestion. Dans la mise en place de dispositifs de maîtrise des risques, nous pourrions considérer que l'évaluation des coûts porte sur une bonne connaissance des ressources déployées et mises en œuvre pour concevoir les outils et le dispositif. En termes de bénéfices, nous pourrions évaluer le bénéfice attendu à l'évolution de la cartographie des risques et à la diminution attendue de l'impact des risques.

Intervenant de la salle

Le cas qui m'a beaucoup intéressé est celui de la Côte d'Ivoire, avec la mise en place d'un outil de mise en œuvre de la maîtrise des risques. Je voulais qu'Abou GBANE nous parle du fonctionnement du Comité d'audit, qui constitue un élément important de l'amélioration du dispositif de maîtrise des risques. Je voudrais également qu'il évoque les difficultés rencontrées dans la mise en place de ce processus.

Fabrice TSHIBUYI (RDC)

Je vais m'adresser à Bachirou MOHAMADOU. J'aborderai d'une autre façon la relation entre cartographie des risques et contrôle interne. J'ai l'impression que vous mettez en avant le contrôle interne avant la cartographie des risques. J'ai également une question pour Serge RAMANGALAHY : le COSO 2013 raye-t-il les travaux du

Comité de Bâle 2 ? Pour Abou GBANE, ma question est la suivante : existe-t-il un outil informatique qui peut permettre d'analyser le risque ? Quelles méthodes employer et quels sont les éléments qui déterminent la criticité d'un risque ? Pour Jérémy DELALIN, ma question est la suivante : la maîtrise des risques commence par la gestion. Lorsque l'on gère des risques, il est nécessaire de les identifier, de les prévenir et de les suivre. Je n'ai pas entendu parler du suivi du risque. Enfin, est-ce que l'évaluation du risque est la même chose que l'analyse du risque ? Si ce n'est pas le cas, quelle est la différence ?

Intervenant de la salle

Ma question est relative à la mise en place d'une cartographie des risques. Cette cartographie des risques doit-elle être définie par les structures de contrôle ou par les pôles métiers, c'est-à-dire les structures contrôlées ? Ma deuxième question s'adresse à Serge RAMANGALAHY. Aujourd'hui, nos Trésors nationaux sont confrontés aux risques liés aux nouvelles technologies, et plus précisément aux nouveaux systèmes de paiement électronique. Quelles dispositions prendre face à ce risque ?

Abou GBANE

Est-ce que nous pouvons utiliser les outils informatiques et quelle est la méthode ? Nous faisons de moins en moins d'opérations manuelles et nous digitalisons de plus en plus nos procédures. Le premier axe que j'ai évoqué est celui de l'accélération de la modernisation des outils et de nos méthodes de travail. Nous devons utiliser la situation actuelle de « tout digital » pour avancer et être performants.

Bachirou MOHAMADOU

J'ai été interpellé sur le positionnement de la cartographie des risques par rapport au contrôle interne. Comme je l'ai indiqué, le contrôle interne est une activité d'ensemble. La cartographie des risques peut quant à elle s'apprécier comme un outil qui permet d'implémenter la fonction de contrôle interne au sein de l'organisation. L'antériorité de la cartographie des risques vis-à-vis du contrôle interne (ou l'inverse) est une question d'école.

Serge RAMANGALAHY

Concernant la mise en place de nouveaux systèmes de paiement électronique, nous pouvons citer les systèmes de télépaiement des impôts, qui impliquent à la fois nos collègues des impôts et du Trésor. C'est à ce niveau que la mise en place de nouveaux outils, le changement d'organisation que cela implique et l'exposition aux risques financiers concourent à des risques parfois significatifs, voire critiques. Il importe que les outils et dispositifs soient adaptés au contexte et aux ressources et actualisés régulièrement pour qu'ils puissent apporter des réponses efficaces, réellement mises en œuvre par les équipes. Je crois que lorsque nous avons lancé la mise en place de SICA et STAR UEMOA, les pays ont fait des tournées de partage d'expérience. Les délégations ont souvent été alertées sur la nécessité de renforcer les contrôles au moment de la validation des paiements, pour éviter qu'il y ait des paiements indus ou erronés, qui mettent en jeu la responsabilité du comptable public et celle de la Trésorerie de l'État. Concernant les travaux du Comité de Bâle 2 et la norme COSO, je pense que la norme la plus récente devrait être la plus complète et la plus adaptée au contexte actuel.

Jérémy DELALIN

S'agissant de la maîtrise des risques et de son suivi, mes propos ont peut-être été rapides sur ce sujet. Il est évident qu'un suivi est mis en place, ainsi qu'un bilan annuel, pour chacune des briques du contrôle interne. Je pense notamment au plan national de contrôle interne qui, lorsqu'il est préparé pour l'année suivante, fait l'objet d'une revue complète par notre responsable de mission Risques Audit auprès des chefs des grands bureaux de Bercy. Tout est passé en revue avant que soient proposés les dispositifs reconduits pour l'année d'après en termes de contrôle interne. La démarche est identique aux niveaux national et local. Les bilans sont édités et diffusés à tous les acteurs concernés par le sujet. Le plan évolue constamment et les enceintes que sont les CNRA et les CDRA permettent de le faire vivre.

Elonyo Apollinaire EMEGNIMO

Nous sommes arrivés au terme de cette première table ronde. Je tiens à remercier tous les panélistes pour leurs interventions et leurs éclairages

4 TABLE RONDE 2

Intervenants :

M. Badis FERRAD, Directeur d'Etudes, Algérie ;

M. Waliou Laye LIBANIO, Directeur de la Comptabilité, Bénin ;

Mme Tetiana SLIUZ, Présidente du Trésor d'Ukraine.

Modérateur :

M. Elmokhtar SLIMANI, Magistrat à la cour des Comptes, Maroc.

Elmokhtar SLIMANI (conseiller référendaire à la Cour des comptes, Maroc)

Cette table ronde sera axée sur la thématique de la maîtrise des risques face à des enjeux de réforme de la comptabilité publique que connaissent les pays d'Afrique et certains pays d'Europe. Comme vous le savez, la matinale a été dédiée aux concepts et enjeux de la maîtrise des risques, à travers la problématique du contrôle interne et de la cartographie des risques. Vous savez que tous les citoyens sont en droit d'être informés sur les comptes publics. Pour que ces derniers soient lisibles, une qualité comptable doit être mise en œuvre. Cette qualité comptable est liée à la maîtrise des risques. Je vais donner la parole à Mme Tetiana SLIUZ qui va nous expliquer comment l'Ukraine a mis en œuvre la maîtrise des risques dans ses services.

Tetiana SLIUZ (Ukraine)

Intervention en anglais – cf diaporama infra.

Elmokhtar SLIMANI

Merci pour cette présentation axée sur l'automatisation et l'informatisation du système de finances publiques en Ukraine. Nous allons à présent passer la parole à Waliou Laye LIBANIO, qui va présenter la maîtrise des risques dans le système financier du Bénin.

Waliou Laye LIBANIO (Bénin)

Je vais surtout centrer mon propos sur la qualité comptable, qui est une mission structurante des services du Trésor. C'est une obligation qui doit irriguer l'ensemble de la gestion des administrations publiques. Elle est nécessaire pour assurer une bonne information financière aux autorités publiques. Pour atteindre l'objectif de qualité comptable, la comptabilité générale de l'État doit respecter un certain nombre de principes, parmi lesquels le principe d'image fidèle et sincère, qui regroupe l'ensemble des principes comptables du conseil général et de la qualité. Le contrôle de l'État doit être régulé et donner une image fidèle du patrimoine et des explications financières. Cette directive a été internalisée par une loi organique en 2013.

Pour faciliter l'imputabilité des principes comptables, il importe de définir des critères de qualité comptable qui explicitent ces principes :

- la régularité,
- la sincérité,
- l'exactitude,
- l'exhaustivité,
- l'imputabilité,
- le rattachement.

La qualité des opérations est appréhendée au travers du respect des critères de qualité comptable. Pour y arriver, il est important que la cartographie comptable de l'État soit réalisée. Cette cartographie passe par la mise en place, au niveau des services du Trésor, de la cartographie des processus, construite sur un maillage

constitué de cinq niveaux :

- les cycles d'activité, qui identifient les missions dévolues aux services du Trésor,
- les processus, qui constituent la déclinaison opérationnelle des missions des services du Trésor et se définissent comme un ensemble de travaux relevant d'une même activité,
- les procédures, qui constituent les enchaînements, selon les règles prédéfinies d'un processus. Elles sont déclenchées par effet générateur et aboutissent à une ou plusieurs finalités,
- les tâches, qui s'intègrent dans une procédure. Chaque tâche est constituée d'un ensemble d'opérations indivisibles effectuées par les équipes opérationnelles,
- les opérations, qui forment la composante des tâches.

Dans chaque entité de travail, il existe une description précise de l'organisation, des processus de travail et des types de contrôle mis en œuvre si les prescriptions sont respectées. Il importe d'assurer la couverture des risques et de donner une assurance raisonnable de la maîtrise du fonctionnement des services et des activités. Les risques auxquels le Trésor public peut être confronté sont les risques provenant des différences dans l'organisation tels que cités dans la répartition des tâches et nécessitant l'existence d'un organigramme fonctionnel :

- les insuffisances de contrôle,
- les différences de systèmes d'information,
- les risques liés à l'absence ou à l'insuffisance de la documentation des procédures,
- les carences en matière de traçabilité.

Pour les acteurs en charge de la comptabilité générale de l'État, l'analyse des risques comptables implique une prise de recul par rapport aux actions quotidiennes. Lorsque les risques sont identifiés, il est nécessaire de procéder à une analyse et voir dans quelle mesure le système à mettre en place sera approprié. Cette démarche d'identification et de hiérarchisation des risques aboutit à la création d'un plan d'action qui va être mis en place pour maîtriser les risques identifiés. Ce plan d'action permet de prendre en compte les réserves de la juridiction financière qui sont en lien avec la qualité comptable. Chaque année, lorsque la juridiction financière étudie les obligations déposées à son niveau, des estimations sont formulées. Les observations portent vers l'objet d'une étude pour pouvoir éviter qu'elles reviennent dans les années qui suivent.

Concernant la démarche de mise en place, nous avons :

- l'identification des risques. Il est nécessaire d'identifier les processus présentant des risques en établissant une cartographie des risques. En disposant de ces informations, nous procédons à l'identification des risques majeurs pouvant survenir dans les cycles des missions du Trésor public et propre à chaque processus d'activité, afin de les évaluer. Cette méthode consiste à opérer une classification des processus ou procédures à des niveaux de sensibilité (faible, moyen, élevé, très élevé). Les indicateurs de qualité comptable contribuent à identifier les risques dont la réalisation ne permettra pas d'atteindre l'objectif de fiabilité comptable. Les risques ne peuvent être identifiés qu'au regard des objectifs que la structure s'est fixés. De façon générale, la réalisation des objectifs peut comporter trois catégories :
 - la sécurité et la régularité des opérations,
 - la qualité des activités opérationnelles et du soutien,
 - la qualité des opérations comptables.
- La création d'un comité de maîtrise des risques pour la structure. Le contrôle interne comptable recouvre l'ensemble des unités organisées et formalisées et il est en permanence mis en œuvre par l'ensemble des acteurs pour maîtriser le fonctionnement des activités financières de l'État et donner une assurance raisonnable sur la qualité des comptes.
- L'audit interne comptable et financier permet d'évaluer périodiquement l'efficacité et l'effectivité du dispositif de contrôle interne.

Aujourd'hui, le Bénin dispose d'un système d'information qui définit les opérations depuis l'ordonnateur jusqu'au comptable. Pour le moment, une cartographie des procédures a été établie au niveau des dépenses :

- les procédures de paiement d'avance et d'acompte,
- les procédures normales aménagées.

- les procédures dérogatoires.

Au niveau de la cartographie des processus, nous avons onze cycles. Le contrôle interne que nous avons expérimenté est décliné en trois étapes :

- le contrôle mutuel qui doit être fait par l'agent chargé de la validation,
- le contrôle de supervision qui doit être fait par le chef de poste
- la vérification d'audit complète cette démarche.

En conclusion, la maîtrise des risques est une démarche globale dont le périmètre s'étend à l'ensemble des missions du Trésor public. Le contrôle interne est basé sur la qualité comptable. C'est une composante de la maîtrise des risques au service du Trésor.

Elmokhtar SLIMANI

Merci pour cette présentation relatant le système du Bénin en termes de procédure de réduction des dépenses. Nous allons à présent passer à la présentation de M. Badis FERRAD, qui va nous parler de l'expérience de l'Algérie en matière de maîtrise des risques.

Badis FERRAD (Algérie)

Merci. Mon intervention va porter sur l'expérience algérienne en matière d'étude des risques dans le cadre du système comptable actuel ainsi que sur la nouvelle stratégie envisagée dans le cadre de la réforme.

Le système de comptabilité actuel en Algérie est basé sur une comptabilité de caisse, qui enregistre les événements au moment où la Trésorerie est impactée. Ce système n'a pas évolué, mais a connu quelques aménagements au fil des années. Il présente beaucoup d'insuffisances :

- le manque de visibilité sur la situation comptable et financière de l'État,
- l'absence de production de toute l'information (factures non payées, créances non recouvrées),
- l'absence du suivi du patrimoine (ni enregistrement ni valorisation).

Ce système manque de transparence dans la gestion comptable. Il est basé sur la centralisation et non sur la consolidation. Aucun traitement des informations comptables ne remonte. Nous notons également l'absence d'une comptabilité dédiée, ce qui renvoie à une méconnaissance des coûts des biens et services, ainsi que des actions. La stratégie actuelle se base essentiellement sur trois volets :

- l'activité de contrôle,
- les systèmes d'information,
- le pilotage.

L'essentiel des opérations de maîtrise de risques dans le cadre du système actuel repose sur l'activité de contrôle. Il existe des pratiques de contrôle et non une démarche de maîtrise des risques selon des normes internationales. Or, ce sont surtout les règles et les procédures mises en place à travers la réglementation qui doivent être maîtrisées pour que nous réalisons les objectifs assignés en matière de maîtrise des risques. Ces activités de contrôle sont orientées vers la détection et la prévention. Ce sont les principales actions que prend le comptable public pour assurer la maîtrise des risques. Il convient de souligner que le contrôle est vertical. Il est exercé par le chef de poste comptable et ses collaborateurs. On le qualifie comme un contrôle de supervision sur les opérations comptables réalisées.

Le système d'information constitue le deuxième support de la maîtrise des risques engagée dans le cadre du système actuel. C'est un système d'information simple, basé sur des applications adaptées aux besoins des utilisateurs. Il offre une interface simple et diminue le nombre d'applications satellites grâce à leur intégration dans le système.

Le troisième volet (pilotage), s'inscrit dans le cadre des activités courantes des postes comptables, comprenant principalement les contrôles opérés par les responsables de la Trésorerie. Il porte sur chacune des opérations comptables effectuées au niveau de la Trésorerie et vise à empêcher l'exécution de ces opérations d'une manière contraire à la réglementation.

En 2018, une nouvelle loi relative aux lois de finances a été adoptée en Algérie. Dès son adoption, la Direction générale de la Comptabilité a engagé une réforme du système comptable, qui repose sur le passage d'une

comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice. Le principal point réside dans l'exigence de redressement des comptes publics et dans la confrontation aux risques suivants :

- une information comptable et financière de mauvaise qualité,
- une stratégie non conforme aux objectifs assignés,
- l'absence de rationalisation des dépenses.

La nouvelle stratégie se base sur plusieurs phases :

- définir la cartographie de l'ensemble des processus des opérations comptables et financière.
- rédiger l'ensemble des procédures en recourant à la réalisation des différents processus.
- déployer le contrôle interne.
- évaluer les actions de contrôle interne.

La définition de la cartographie est en voie de finalisation. Nous nous sommes arrêtés sur ce point, car il nécessite davantage de préparation et de réflexion. Dans ce cadre, avons élaboré tout ce qui a trait au recensement des processus comptables des Trésoreries. Concernant la définition des processus, nous procédons par identification dans le temps de l'enchaînement des activités constitutives du processus et des acteurs concernés. En troisième point, la cartographie des processus comptables des Trésoreries pour les postes comptables.

Ces trois points contribuent à l'élaboration de la nomenclature des processus comptables.

Concernant la rédaction de l'ensemble des procédures concourant à la réalisation des différents processus, il s'agit d'identifier les risques en adoptant la démarche ci-après :

- l'identification des processus à enjeux,
- la cotation des risques en fonction de l'impact, de la probabilité et éventuellement du degré de maîtrise des risques pour les opérationnels,
- la formalisation des constats dans le cadre de la rédaction d'une cartographie des risques.

La troisième phase porte sur le déploiement du contrôle interne afin de maîtriser des risques identifiés dans la cartographie des risques. Il est nécessaire de mettre en place un dispositif de contrôle interne et de procéder à son déploiement dans les services du Trésor. Il est utile de rappeler que le contrôle interne n'est pas un événement isolé, mais une activité supplémentaire.

En dernière phase vient l'évaluation des actions de contrôle interne par l'introduction de la démarche d'audit interne.

Pour ce qui est des facteurs de réussite arrêtés ou fixés dans le cadre de cette nouvelle stratégie, nous en avons défini trois, à titre majeur :

- la communication,
- avancer progressivement,
- assurer une bonne formation.

La réussite de la démarche de maîtrise des risques passe par une bonne politique de communication entre la Direction et l'ensemble du personnel. Cette démarche touche tous les acteurs et concerne les services du Trésor.

Avancer progressivement, c'est s'engager progressivement en sélectionnant un processus pilote, simplifier à travers la communication sur les allègements apportés aux dispositifs de contrôle interne.

Le dernier point majeur de cette stratégie tracé par l'administration du Trésor algérienne est la formation. La sensibilisation et la formation font partie de la démarche de maîtrise des risques par

- l'élaboration d'un plan de formation adéquat aux enjeux de renforcement de la démarche de maîtrise des risques comptables,
- la formation d'une population bien ciblée,
- la mise en place d'un suivi et l'évaluation à la fin de chaque cycle de formation.

Elmokhtar SLIMANI

Merci pour vos exposés. Quelles sont les priorités dans la mise en place de la réforme d'État comptable dans

le secteur public en intégrant le risque management ?

Tetiana SLIUZ

Les principaux domaines de la réforme de la comptabilité dans le secteur public sont :

- l'harmonisation et l'adaptation du système de comptabilité nationale aux normes internationales dans le secteur public,
- l'amélioration du système d'information financière par rapport aux problèmes existants dans le système comptable et le système d'information.

Cette amélioration passe par l'élaboration et la mise en œuvre de normes nationales de comptabilité dans le secteur public (harmonisation avec les normes IPSAS) ainsi que la création d'un plan comptable unifié pour le secteur public harmonisé avec la classification budgétaire.

Badis FERRAD

Pour ce qui touche aux démarches entreprises pour assurer une bonne transition entre l'ancien système basé sur une comptabilité de caisse vers le nouveau système comptable basé sur la comptabilité d'exercice, la Direction générale de la comptabilité a créé trois groupes composés de cadres relevant d'elle, ainsi que d'autres groupes des régies relevant du ministère des Finances. Ces groupes ont pour principale mission d'élaborer toutes les démarches de mise en œuvre de ce nouveau système comptable.

Waliou Laye LIBANIO

Tout d'abord, le Bénin a essayé d'internaliser les directives de 2009, relatives au règlement général sur la comptabilité. J'ai également parlé du système d'information qui prend en compte tous les aspects d'une opération. Aujourd'hui, tous les schémas sont intégrés dans le système d'information. Nous avons également avancé sur le respect du principe d'étanchéité et de formation des différents acteurs.

Vous trouverez, ci-après, les liens vous permettant de consulter et/ou télécharger les diaporamas.

[Diaporama Algérie](#)

[Diaporama Bénin](#)

[Diaporama Ukraine](#)

4.1 ECHANGES AVEC LA SALLE

Fabrice TSHIBUYI (RDC)

Merci beaucoup. Je remercie les intervenants pour le travail présenté. Nous parlons de comptabilité publique, qui regroupe plusieurs comptabilités : la comptabilité des deniers, la comptabilité matière, la comptabilité du domaine. Je ne crois pas que la maîtrise des risques s'opère de la même manière pour ces différentes formes de comptabilité. J'ai ensuite une question pour notre ami du Bénin : en partant de la nature de la dépense, que comporte la cartographie des risques comptables à ce jour au Bénin ?

Elonyo Apollinaire EMEGNIMO

Dans toutes les présentations, nous avons parlé des risques comptables. J'ai pu remarquer que ces risques étaient en majorité liés aux dépenses. N'y a-t-il pas de risques liés à l'encaissement des recettes ? Dans son intervention, M. Badis FERRAD a dit que le contrôle interne peut être à la limite considéré comme une activité supplémentaire. Je ne partage pas ce point de vue. À mon sens, cette activité est concomitante et intégrée au processus des opérations.

Badis FERRAD

Je voudrais rapidement revenir sur deux points. Le premier concerne l'intervention de notre collègue de la RDC, qui a trait à la maîtrise des risques au titre de certaines comptabilités, notamment la comptabilité matière. En Algérie a été mise en place une démarche en plusieurs phases. La première consiste à définir la cartographie de l'ensemble des processus des opérations comptables et financière. Cette phase inclut trois volets. Le premier volet concerne particulièrement le recensement des processus comptables de l'ensemble des opérations assignées au poste comptable. Le deuxième volet porte sur la définition des processus à travers l'identification dans le temps et l'enchaînement des activités constitutives des processus. Le troisième volet porte sur la cartographie des processus comptable des Trésoreries.

Tetiana SLIUZ

La comptabilité dans le secteur public de l'Ukraine est effectuée par les entités comptables conformément au plan comptable du secteur public, à savoir :

- à partir du 01.01.2017 - par les agences de dépenses budgétaires et les fonds publics ;
- à partir du 01.01.2020 - par le Service du Trésor public d'Ukraine.

Ainsi, les entités comptables publiques appliquent actuellement un plan de comptes unique. Dans ce cas, la comptabilité est effectuée :

- par la méthode de la comptabilité d'engagement - les agences de dépenses pour les estimations ;
- par la méthode de la comptabilité d'engagement modifiée - en indiquant les fonds affectés aux opérations d'exécution des prévisions budgétaires et des fonds budgétaires ;
- par la méthode de la comptabilité de caisse - Service du Trésor public de l'Ukraine pour l'exécution des budgets nationaux et locaux.

L'absence d'unification des transactions comptables menées dans le secteur public constitue un risque pour la production d'un reporting consolidé crédible et de qualité.

Aborder au niveau législatif l'application d'une méthode comptable unique dans le secteur public est l'une des principales tâches de la modernisation du système comptable et de l'information financière.

Waliou Laye LIBANIO

Pour revenir sur la question relative aux types de comptabilités. Les risques sont liés aux procédures, aux processus, à la catégorie, à la nature.

Elmokhtar SLIMANI

Je remercie tous les intervenants pour leurs exposés et leurs retours d'expérience. Merci à toutes et à tous. Nous allons poursuivre cette conférence par les ateliers pour évoquer les risques dans un registre plus pratique. Nous espérons pouvoir répondre à vos questions dans le cadre de ces ateliers. Merci beaucoup.

5 RESTITUTION DES TRAVAUX

5.1 ATELIER 1

[Restitution](#)

5.2 ATELIER 2

[Restitution](#)

5.3 ATELIER 3

[Restitution](#)

6 PARTICIPANTS



XIII^e colloque annuel

La Maîtrise des Risques face aux nouveaux enjeux de la Comptabilité publique

2 - 4 décembre 2019

Lomé - TOGO

Liste des participants

Pays	Nom	Prénom	Fonction
AFD	GUERIN	Maud	Responsable d'équipe projet - Gouvernance Financière
AFRITAC CENTRE	YEHOUENOU	Blaise	Conseiller résident en Comptabilité publique et Gestion de Trésorerie
ALGERIE	FERRAD	Badis	Directeur d'Etudes
ALGERIE	MERAH	Salim	Chargé d'Inspection
BENIN	HOUNNANOU	Mathieu	Inspecteur général des Services
BENIN	LIBANIO	Waliou Laye	Directeur de la Comptabilité publique
BENIN	DAKODO	Félicien	Agent Comptable Central du Trésor
BURKINA FASO	TOE	Zacharie	Payeur général
BURKINA FASO	BELEM	Jean-Yves P. W.	Fondé de Pouvoirs de l'Agent comptable central du Trésor
CAMEROUN	MOHAMADOU	Bachirou	Chef de Cellule des Relations financières internationales
COMORES	ABDOU	Mariama	Coordinatrice
COMORES	CHADHOULI	Maoulida	Chef du Service Dépenses
COTE D IVOIRE	KASSI	N'Guessan Jacques	Directeur de la Qualité et de la Normalisation
COTE D IVOIRE	GBANE	Abou	Conseiller Technique
FMI	RAMANGALAHY	Serge	Conseiller résident au Mali et au Burkina Faso
FRANCE	GOMEZ	Carine	Inspectrice des Finances publiques
FRANCE	DELALIN	Jérémy	Administrateur des Finances publiques adjoint
FRANCE	LEPERS	Sébastien	Directeur adjoint des Relations internationales - Cour des Comptes
GABON	MBIKA	Camile	Inspecteur principal, Chef du Pôle Contrôle des Postes comptables
GABON	OLLIANG KAZADI	Cédric	Directeur de la Centralisation et de la Production comptables
GABON	ILAMBI	Aymar	Chargé d'Etudes du Directeur général
GABON	KASSA BAYONNE	Alain	Inspecteur des Services adjoint - Responsable du Pôle informatique
MADAGASCAR	ANDRIAMANGA	Herivelo	Directeur général du Trésor
MADAGASCAR	HERY MANANTENASOA	Micheline	Directeur de la Comptabilité publique
MADAGASCAR	ZAFIMAHERY	Abel	Directeur de la Brigade d'Investigation financière et de l'Audit
MALI	DOUMBIA	El hadji Moustaphe	Chef de Division Contrôle à la DNTCP
MALI	CAMARA	Amadou	Trésorier Payeur régional de Sikasso
MALI	COULIBALY	Bakary	Trésorier Payeur régional de Kayes
MAROC	BOUTAQBOUT	Abdelmijid	Directeur du Contrôle, de l'Audit et de l'Inspection
MAROC	BARNI	Merouan	Chef du Service chargé du Contrôle, de l'Audit et de l'Inspection
MAROC	SLIMANI	Elmokhtar	Magistrat - Cour des Comptes
MAURITANIE	BABACAR	El moctar Salem	Directeur de la Centralisation et la Gestion de Trésorerie
MAURITANIE	JIIYID	Mohamed Lemine	Conseiller du Trésorier général
MAURITANIE	SAAD	Moctar	Directeur général adjoint du Trésor et de la Comptabilité publique

Pays	Nom	Prénom	Fonction
NIGER	MANI	Abdou Salam	Directeur général adjoint du Trésor et de la Comptabilité publique
NIGER	DJIBO	Maman	Directeur de l'Audit et du Contrôle interne
NIGER	WALI	Hamidou	Directeur de la Réglementation et du Contentieux
RDC	MUYA NTUMBA	Clément	Chef de Division - DIRPAIE
RDC	MBUYI LUBILANJI	Jean-Marcel	Chef de Division - DPSB
RDC	TSHIBUYI	Fabrice	Secrétaire permanent - PTS
RDC	NIANGI NKAMBI	Scholastique	Chef de Bureau - SG Budget
RDC	KAMBU MBENZA KAMBE	Flory	Chef de Bureau - DPSB
SENEGAL	GUEYE	Amadou Birahim	Directeur du secteur parapublic
TOGO	ADJABO	Ekpao	Directeur général du Trésor et de la Comptabilité publique
TOGO	EMEGNIMO	Elonyo Apollinaire	Directeur général adjoint du Trésor et de la Comptabilité publique
TOGO	SALLAH	Soékey	Inspecteur général du Trésor
TOGO	AMETONOU	Kudzo Eva	Agent comptable central de l'Etat
TOGO	DONKO GBADJE	Yao Oniankitan	Trésorier général de l'Etat
TOGO	FIAWOO-EDORH	Lida	Receveur général de l'Etat
TOGO	NAPO	Ikpindi	Payeur général de l'Etat
TOGO	ALLOUK Y	Bidénam Gnimtèè	Agent comptable de la Dette publique
TOGO	ATEKESSIM	Aniboton	Directeur des Opérations monétaires et du Portefeuille de l'Etat
TOGO	AGBODJINO	Sokémawu	Directeur de la Législation financière et comptable
TOGO	OBOBI	Kokou Doté	Directeur de l'Informatique
TOGO	DATTI	Avélé	Directeur de la Dette publique et du Financement
TOGO	KEGEH	Kossi Gbédého	Directeur de la Comptabilité matière
TOGO	KADANGA	Bagoubadi	Trésorier régional de la Maritime
TOGO	PRE	Diankpana	Trésorier régional des Plateaux
TOGO	TIEM D. G.	Rodrigue	Trésorier régional du Centre
TOGO	EHA	Koffi	Trésorier régional de Kara
TOGO	ASSOULA	Djéné	Trésorier régional des Savanes
TOGO	ANI	Mazalo	Trésorier principal des Missions diplomatiques et consulaires
TOGO	DJIDOTOR	Yawo	Expert Comptable (ONECCA)
TOGO	KOUGNIGBAN	Kokouda Segbaya	Secrétaire général de l'Institut Togolais des Auditeurs et Contrôleurs Internes (IT ACI)
TUNISIE	KHAMMARI	Ridha	Chef de l'Unité des Services communs, de la Formation et de la Coopération internationale
UKRAINE	SLIUZ	Tetiana	Présidente du Trésor d'Etat
UKRAINE	NAKOPIIA	Nikolas	Spécialiste en chef - Relations publiques et Coopération internationale
VIETNAM	LE MINH HOA	-	Fonctionnaire - Département Comptabilité
VIETNAM	HO THANH PHU	-	Fonctionnaire - Département de l'Inspection
VIETNAM	TRINH THI THU TRANG	-	Fonctionnaire - Département Informatique
VIETNAM	LE THI NGOC	-	Fonctionnaire - Département de la Coopération internationale
AIST	NIEL	Jean-Marc	Secrétaire général
AIST	KASIMI	Abdessamad	Secrétaire général adjoint
AIST	ROUSSEAU	Laurent	Commissaire aux comptes
AIST	VOLPI	Cristel	Chargée de mission